

认识分税制改革重大意义的 新视角：财政与金融关系

李成威 韦 扬

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:财政是国家治理的“血液”,金融是现代经济的“血液”,从财政与金融关系的视角重新审视分税制改革,有助于更加深刻地认识分税制改革的重大意义。分税制财政体制改革,再造和激活了财政作为国家治理的“血液”,同时也再造和激活了金融作为现代经济的“血液”。财政与金融协同发力,为中国建立现代经济体系奠定了坚实的基础,这也是中国经济保持长时间高速增长的制度基础。具体体现为:分税制改革为我国构建现代央行与货币制度奠定基础;分税制改革推动了中国特色的投融资制度创新;分税制改革构建了有效防范化解金融风险的制度基础。从财政与金融关系的角度总结分税制改革的重大意义,对于当前我国推动相关制度改革具有重大的启示意义:一是财政制度和体制改革要为我国建设金融强国夯基固本;二是适应新发展阶段推动新一轮财政体制改革,构建促进高质量发展新的投融资机制;三是着眼于稳资产估值,完善资产负债表体系,构建防范化解金融风险的长效机制。

关键词:分税制改革 财政与金融 资产负债表

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)01-0044-13

一、引言

计划经济体制下,国家在经济发展方面采取统购统销的资源配置方式,中央政府统领国家建设计划的制定、资源的集中和分配,地方政府则主要是执行中央政府的计划和决策。在此背景下,财政体制也是统收统支的模式,地方能够获得多少财政资金由中央调配,这种模式不利于调动地方发展经济

的积极性。随着改革开放“放权让利”的推进,地方获得更多的权力,地方政府的积极性逐渐被激发出来。改革开放初期,财政体制实行“分灶吃饭”,调动了地方政府当家理财的积极性,扩大了地方政府财权。但这也强化了地方政府对辖区内企业的控制,为了寻求地方利益最大化而出现重复建设、盲目投资、地区间经济上相互封锁等情况。中央财政陷入困境,甚至出现中央政府不得不向地方政府借

[收稿日期]2023-12-20

[作者简介]李成威,全球风险治理研究中心主任,研究员,博士生导师,研究方向为风险财政理论与大国财政;韦扬,研究生院博士研究生,研究方向为风险财政理论与政策。

款的情况,严重影响中央权威(杨志勇,2013)。1985年后,国家进一步放松财政体制对地方政府的约束,从“分灶吃饭”向“划分税种、核定收支、分级包干”的财政包干制度转变,坚持“统一领导、分级管理”,进一步扩大地方政府财政自主权限。在财政包干制度实行下,地方政府拥有充分的自主权,能够根据本地区的特点和发展需求,灵活实施适合于当地经济发展的政策模式。各省级政府以本地区经济发展为导向,地方政府利益与中央政府利益存在冲突时,通常采取谈判和协商的方式来解决。这种为了最大化地方政府财政收入的“发展型地方主义”为地方政府管理权限的扩张提供了坚实的经济基础,极大地推动了中国经济尤其是地方经济的快

速发展。但这种“诸侯经济”和“超级锦标赛模式”下,地方政府对自身利益的不断追逐和放大必然会对中央政府利益造成严重侵蚀。在“中央—地方—企业”三者关系中,地方政府“剩余占有者”的身份和财政包干制度带来的竞争压力将地方政府与地方企业联系得更加紧密,在一定程度上构成了利益共同体,加强了地方政府对本地经济资源的控制意愿和能力,使地方政府有动机和意愿通过留利于企业的方式“隐匿”财政收入,直接导致国家财政收入的下降和中央财政收入的紧张,造成财政收入在国内生产总值中的比重和中央财政收入在财政总收入中的比重(简称“两个比重”)连续下降(见图1)。

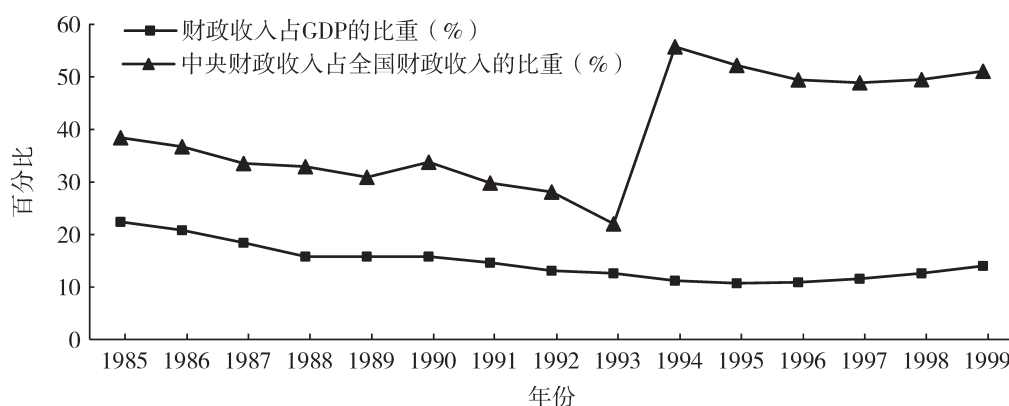


图1 1985年—1999年我国财政收入“两个比重”变化情况

数据来源:《2000年中国财政年鉴》。

国家对资源调配控制能力的减弱削弱了中央权威,导致20世纪80年代后期中央政府权威的分散化,国家治理能力受到严重约束(王绍光,1995)。在这样的背景下,1994年中央进行的分税制改革被认为是提高“两个比重”的重要手段,解决了当时财政的困难,增加了中央财政收入(熊伟,2016),也建立了中央财政收入稳定增长机制(楼继伟,2022;梁雪飞,2022)。分税制改革基本实现了财政收支的

规范化和制度化,在此后一段时间内中央收入的绝对规模和相对规模都在稳步向合理区间回升(黄佩华,董彦彬,银温泉,1994)。

财政是国家治理的基础和重要支柱,其作用贯穿于国家治理的全过程和各环节,包括政治、经济和社会各领域。财政部门管辖范围即公共权力所涉之处,远远超出了宏观经济的范畴,不仅与每个经济主体紧密相连,也与每个社会细胞息息相关。

因此,仅仅从财政制度本身的视角看待分税制改革的意义略有些狭隘。财政体制能够解释地方政府为了增加可支配收入而转变经济增长模式的动机和能力问题,但动机能否实现、能力是否提升必须从财政与金融协同的视角来观察。财政是国家治理的“血液”,金融是现代经济的“血液”。分税制财政体制的改革,再造和激活了财政作为国家治理的“血液”,同时也再造和激活了金融作为现代经济的“血液”。财政与金融协同发力,为中国建立现代经济体系奠定了坚实的基础,这也是中国经济保持长时间高速度增长的制度基础。首先,分税制改革奠定了中央在国家征税权中的决定性地位,为我国构建现代央行与货币制度奠定了基础;其次,分税制改革背景下,伴随土地出让制度的改革和地方投融资模式的创新,地方政府制度创新得以充分激发,尤其是在财政与金融协同方面的制度创新层出不穷,极大激活了全国各地经济发展活力;再次,分税制改革推动构建了中国特色的资产负债表体系,这个体系能够有效防范和化解系统性金融风险,为我国建立有效的金融风险防范机制提供制度基础。从财政与金融关系的视角重新审视分税制改革,有助于更加深刻地认识分税制改革的重大意义。

二、分税制改革为我国构建现代央行与货币制度奠定基础

目前,我们认识分税制改革的意义,大多从财政制度的完善和现代财政制度的构建角度来理解,很少从金融制度和货币制度的视角来审视。从理论上来说,一个国家的货币是这个国家对人民的负债。经济学原理告诉我们,但凡负债必以信用为前

提,人民之所以能接受国家对人民的货币负债正是因为有国家信用为前提,而国家信用之所以存在正是因为国家有征税权。可以说,征税权是国家信用的基础,也是国家财权的有机组成部分。财政机构是国家财权的执行机构,央行是国家货币发行权的执行机构,财政部门或央行的机构职能并不能完全、整体地等同于国家的财权或货币发行权。如果从国家职能整体的角度来看,央行的货币发行权以国家信用为前提。看待财政部门与央行的关系,从实质的角度即如何看待财政部门所代表的财权与央行所代表的货币发行权的关系,即讨论国家财权与国家货币发行权的关系。货币发行权源于国家信用,而国家信用源于国家的征税权。在这个意义上,货币发行权源自于国家财权。这就是现代货币理论所谓的“税收驱动货币”(L·兰德尔·雷,2017)。

分税制改革的重要意义在于,改变了原来地方在财政收入中占大头的格局,将财权上移,奠定了中央在国家征税权中的决定性地位。财权的统一使得中国市场经济条件下“税收驱动货币”成为可能,也为我国构建现代央行制度和现代货币制度奠定了财权基础。

(一)分税制改革是央行制度改革的前提条件

从历史的角度看,我国在推动财政分税制改革的同时,也在推动金融体制改革,包括推动央行制度改革。改革开放之初,我国就启动了央行制度的改革。1978年,人民银行从财政部独立出来。1983年,《国务院关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》(国发[1983]146号)确立了我国中央银行制度。1986年,国务院颁布实行《中华人民共和国银行管理暂行条例》(国发[1986]1号),规定

“中央银行、专业银行和其他金融机构,都应当认真贯彻执行国家的金融方针政策;其他金融业务活动,都应当以发展经济、稳定货币、提高社会效益为目标”,正式确立了中国人民银行作为中央银行的地位,明确了“中国人民银行是国务院领导和管理全国金融事业的国家机关,是国家的中央银行”。虽然央行制度改革一直在推进,但直到20世纪90年代初,距离建立现代央行制度还有很大的差距。1993年8月,中国人民银行与财政部联合发布了《关于各级人民银行与所办经济实体脱钩的办法》的通知(银发[1993]第248号),1993年12月,国务院颁布《关于金融体制改革的决定》(国发[1993]91号),明确提出中国金融体制改革的目标要建立在国务院领导下,独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系,把中国人民银行办成真正的中央银行。1995年,全国人大通过了《中华人民共和国中国人民银行法》(中华人民共和国主席令第四十六号),以立法形式确立了中国人民银行作为中央银行的地位,将中国人民银行确立为我国央行,明确中国人民银行的定位是“中国人民银行在国务院领导下,制定和执行货币政策,防范和化解金融风险,维护金融稳定”,明确了人民银行13项具体职责。从时间上看,财政分税制改革与现代央行制度改革同步推进,但从逻辑的角度看,分税制改革则是现代央行制度改革的前提条件。分税制改革确立了中央政府在财政收入中的主体地位,使得中央政府在财政决策和资金调配上具有更大的权威性和控制力。这种稳定的财政格局为央行提供了更可靠的财政支持和资源保障,使其能更好地履行货币政策和金融监管职能。由于中央政府在财政收入方面

的主导地位得到了强化,央行在制定货币政策和进行金融监管时能更加独立自主,不受地方利益等因素的干扰,从而更有效地维护金融市场秩序和国家经济稳定,更好地发挥其在宏观经济管理中的作用。如果没有分税制改革的前提基础,没有中央政府在国家财权中的绝对地位,也就没有财权的集中统一,我国现代央行制度改革也难以有效推进。

(二)分税制改革有力推动了财政收支融入货币运行机制当中

分税制改革下中央政府确立了增值税、消费税、企业所得税等重要税种的征收管理权,使国家税收体系更加统一,确保税收体系的协调性和一致性,有力推动了财政收支与货币运行的融合和统一。在分税制改革推动下,我国的财政收支与货币运行紧密相关,货币的供需过程中财政政策与货币金融政策相互交织。预算执行是财政运行的重要内容,资产负债表是央行货币政策的重要体现。表面看不出财政预算表和央行资产负债表之间有何直接联系,但实际上二者却是紧密相关的。央行资产负债表中,资产方有对政府的债权,负债方有政府的存款,政府的收入和支出都嵌入其中。从这个角度来看,预算执行的过程和基础货币的投放回笼过程是息息相关的,财政收支的过程已经融入货币发行和回笼的流程中。财政支出的过程实际上就是基础货币的发放过程,征税的过程则是货币收回的过程,货币通过缴税再次回到央行完成了基础货币的回笼,同时也会产生货币乘数效应和派生存款。分税制重塑了中央和地方政府之间的财政关系,明确了中央和地方政府的财政收支责任,有助于更好地协调和整合财政资源。税制的统一使中

专题策划：分税制改革三十年

中央政府能够更好地以税收政策引导货币流向特定领域,增强对税收收入的使用掌控,运用税收资金指导和调节货币运行。税收权力的重新划分加强了中央政府对地方政府财政收支的监管和调控,利用税收数据监控资金流动,从而确保货币运行的稳健性。总的来说,分税制改革通过重新划分中央和地方政府之间的财政收支责任,以及统一国家税收体系,有力地将财政收支与货币运行结合起来。中央政府根据货币运行情况和宏观经济形势的变化,灵活调节财政政策,保证货币政策和财政政策之间的一致性。

(三)分税制改革强化了纳税义务,推动了“税收驱动货币”的实现

按照现代货币理论的观点,税收的目的在于创造货币需求(L·兰德尔·雷,2017)。政府需要税收,不单纯是为了增加财政收入,更重要的是促使人们为了得到货币而交换人力资源或产品。税收的意义,在于调动个人的积极性,实现对货币流通的驱动。纳税义务的存在意味着人们只有把政府的货币还给政府才能履行该义务,因此纳税人需要政府

货币。纳税义务的强制性是驱动货币的必要条件,确保了纳税义务能够激发人们获得政府货币的欲望、创造对货币的需求。政府通过税收政策影响个人和企业持有货币的意愿,通过提高或降低货币资产的税收成本,影响他们对货币的需求和持有量。同时,税收政策也可以影响中央银行的货币发行政策,进而影响整体货币供应量。这种政策通过税收对货币的双重影响,构成了税收驱动货币的逻辑关系。分税制改革强化了中央政府在财政收入中的主体地位,使得中央政府在财政决策和资金调配上具有更大的权威性和控制力。在这种情况下,如果中央政府通过税收政策调整来影响货币供应和需求,其作用可能会更加显著。因此,分税制改革可能为“税收驱动货币”提供了更强的执行和影响力,进一步强化了税收对货币供应和需求的调控作用。分税制改革通过统一财权,强化了税收的公平性,减少了地方政府藏税于民的动机,强化了“税收驱动货币”的实现。20世纪90年代以来,我国的税收收入增速与货币发行广义货币供应量(M2)增速变化高度趋同(见图2),印证了“税收驱动货币”之说。

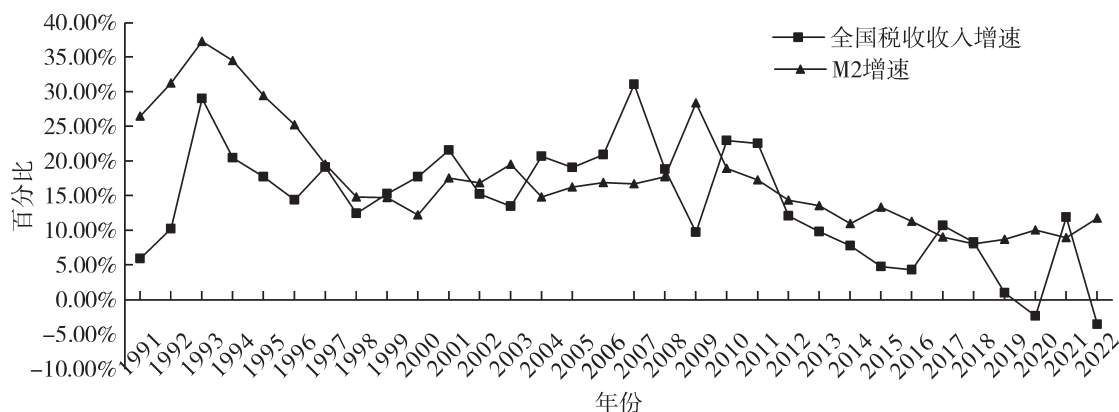


图2 1992年—2022年我国税收收入增速与M2增速比较

数据来源:由财政部公布数据整理所得。

三、分税制改革推动了中国特色的投融资制度创新

分析分税制改革对中国特色投融资制度创新的影响,首先要为“土地财政”正名。在现在的研究当中,经常将“土地财政”作为批判的对象,然而“土地财政”在中国经济和城镇化过程中作出了不可替代的历史性贡献(见图3)。一方面,改革开放之后,中国人的腰包逐渐“鼓”起来,出现了高储蓄情况,社会上存在大量的闲置资本需要找到投资的出口,解决“钱到哪去”的问题;另一方面,大量的农民市

民化需要大量的房地产和基础设施建设,需要解决“钱从哪来”的问题。也就是说,社会资金的需求和供给之间需要有一个重要的载体或机制。而地方政府性债务和“土地财政”恰恰充当了这个载体和机制。地方政府性债务和财政收入(土地出让金)的联动,使得中国的城镇化水平快速提高、GDP快速增长。也就是说,当时富有中国特色的地方政府投融资制度创新对于推动中国城镇化和经济增长功不可没,而形成上述机制的前提是分税制改革。

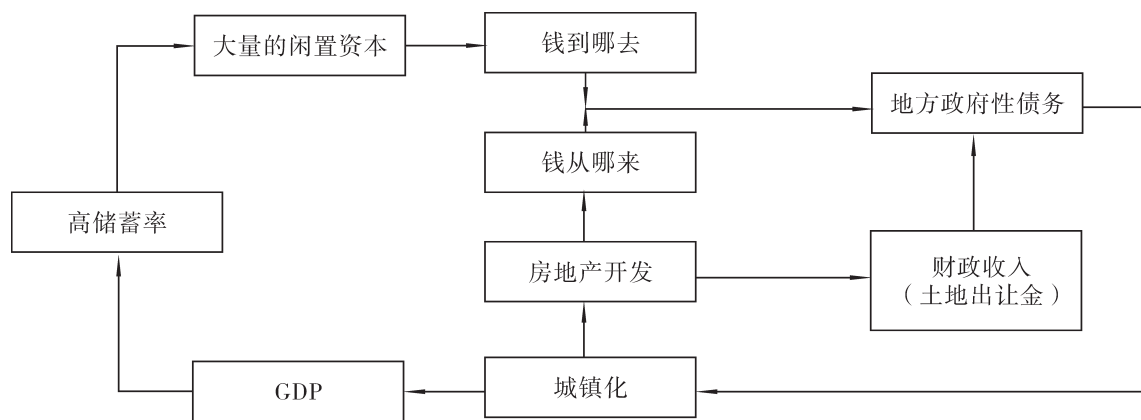


图3 财政改革与我国的城镇化、GDP增长关系图解

(一)分税制下催生的“土地财政”形成了我国投融资制度创新的基础

分税制改革将与土地相关的大部分财政收入划归地方,为地方发展获取建设资金提供了制度基础。分税制后,中央政府将土地出让金作为地方财政的固定收入全部划归地方所有,列入地方预算,用于城市基础设施建设和土地开发,由此土地出让金成为地方政府性基金收入的重要组成部分,也成为地方自有财力和投资建设资金的主要来源。在这之后,各地土地出让面积和土地出让金额都在快

速攀升(见图4)。分税制这一制度安排,为地方政府投融资模式的不断创新创造了条件。地方政府通过制度拥有了充足土地出让收入和大量城市建设用地,通过财政担保和土地抵押的方式获得更大规模的金融贷款投入到城市建设中,在“土地收入—银行贷款—城市建设—征地”之间形成了一个不断滚动增长的循环过程。在这个过程中,地方政府投融资模式得到多元化发展,催生出后期的PPP等诸多投融资模式。同时,这一机制还促进了地方金融机构的发展,比如地方性银行、农村信用社等。

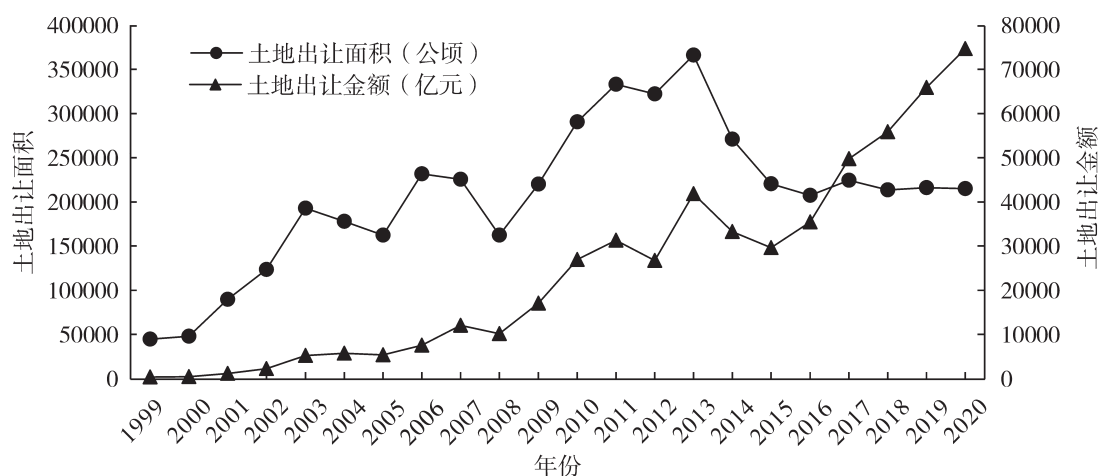


图4 1999年—2020年我国土地出让面积与金额

数据来源：1993年—2000年《中国财政年鉴》，前瞻数据库。

地方政府通过债券发行筹集资金，设立各类基金进行资金管理和投资运作，对繁荣中国特色的投融资市场、创新投融资机制发挥了重要作用。

在20世纪90年代的背景下，来源于土地出让收入等方面的政府性基金预算资金管理相对比较宽松，地方政府在分配和使用具有更大的自主权。随着城镇化进程的不断推进，分税制改革后地方政府更愿意通过增加政府性基金预算资金来增加可自由支配的财政收入投入到基础建设中，特别是“土地财政”尤其受到地方政府追捧。因此，为了拓展规模性“土地财政”收入的制度空间，地方政府重新塑造能够最大化“土地财政”的经济增长模式。对于地方政府而言，分税制改变了其自有财政收入的构成和来源，增加地方财政收入的动机为地方政府土地开发、基础设施投资和扩大地方建设规模提供了内生动力，由以往经营企业向以“土地财政”为核心的经营城市发展方式转变。地方政府经营城市离不开银行和其他各类金融机构的配合，分税制改革催生的以“土地财政”为中国金融业务和金融机构的发展以及中国特色的投融资制度创新提供

了基础。

(二)分税制改革激发了地方政府投融资制度创新的内生动力

分税制改革之前，地方政府税收主要依赖辖区内国有企业税收，分税制改革后企业税收的主体税种增值税和消费税都纳入分税制体系，由中央和地方共享，大部分上缴中央。分税制改革重新划定了政府间收入分配关系，地方政府财权上移税收收入占比降低的同时仍要承担大量的社会公共支出责任，同时还要负责城镇化过程中的基础设施建设。

分税制改革造成了地方政府的融资缺口，通过这一改革地方政府可能面临财政收入减少的压力，尤其是针对依赖于中央财政转移支付的地方政府。为了满足发展建设和公共服务资金需求，地方政府需要寻求新的投融资方式。自20世纪90年代以来，中国地方政府融资平台发展经历了快速增长和不断调整的阶段。在这一时期，中国经济快速增长，城市化进程加快，基础设施建设需求急剧增加，地方政府需要大量资金支持城市建设、交通基础设施、房地产开发等项目，却又面临着不得发行地方

政府债券进行融资这一预算硬约束(李晶, 2021)。在这种背景下,为满足资金需求,地方政府融资平台应运而生,地方政府利用债务融资填补财政缺口的需求高涨。随后,中央认识到地方建设的融资需求,允许地方政府将转贷资金用于地方建设项目中。然而国债转贷资金规模有限,并且难以针对具体项目提供资金,此时地方融资平台逐渐兴起。凭

借其企业法人地位和合规财务报表的优势,融资平台扮演着贷款“中间商”的角色,地方政府通过融资平台从银行获得资金,然后再投入具体的政府基建项目中(图5)。交通公司、城市投资公司、开发投资公司等各种城投公司成为地方政府融资的主要工具,为实现地方经济发展和基础设施建设目标提供了重要基础。

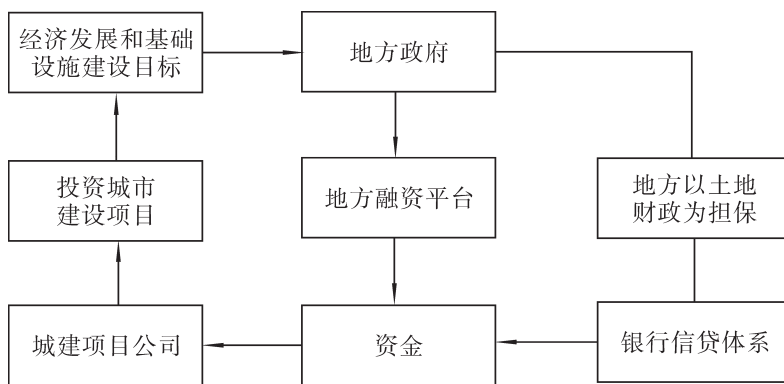


图5 我国地方政府融资平台机制

分税制改革直接影响了地方政府的财政状况,激励其对投融资制度进行创新。2008年全球金融危机之后,我国出台4万亿计划对冲金融风险,此后地方政府扩大通过城投平台以借贷方式为经济目标和基础设施建设融资的规模,城投债在地方融资

平台中的地位进一步提高。随着平台信贷和信托融资的收紧,地方越来越倾向于通过城投债举债。中央开始尝试允许地方自主发行地方政府债券,在城投债规模扩大的同时,地方债也在逐步发展(见图6)。

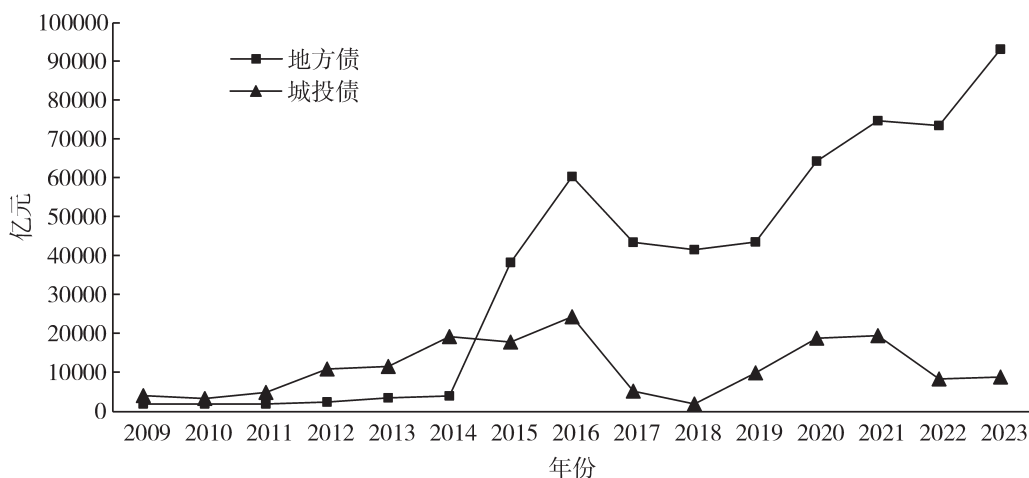


图6 2009年—2023年我国地方债和城投债变化情况

数据来源: Wind数据库。

在2009年至2011年间,地方债发行规模每年稳定在2000亿元,2012年后地方债规模扩大,2012年至2014年间分别增长至2500亿元、3500亿元、4000亿元。2009年至2011年期间城投债每年发行规模大约在4000亿元左右,是地方债的两倍,2012年后城投债规模迅速扩大,2012年至2014年间分别发行10941亿元、11606亿元、19273亿元,城投债体量规模都明显强于地方债。2014年新《中华人民共和国预算法》规定了地方政府可以在国务院批准的限额内发行地方政府债券,为地方政府融资提供了一个合法渠道。自2014年开始地方债发行规模迅速扩张,并且大幅超过城投债发放规模,地方融资平台得到了快速发展,从全球金融危机爆发之前的不足3000家发展到如今的9000多家,融资平台债务余额从6万亿元扩大至45万亿元,并且债务增长速度维持在年均10%以上,地方债成为地方政府债务余额的主要融资渠道。通过创新融资工具和机制,地方政府能够根据需求选择最适合的融资方式,灵活地获取资金,在提高融资效率的同时有力地推动地方经济发展。地方融资制度的创新也有利于促进金融市场发展,吸引更多金融机构和资本参与地方融资,提升金融市场的活跃度和健康程度。地方政府积极开展政府和社会资本合作(PPP)项目,通过寻求境外投资或者发行地方政府债券等方式来筹集资金,等等。这些措施导致了地方政府财政观念和运作方式的变化,促使其更加注重可持续发展和有效利用资金,推动了投融资制度的创新和完善。

四、分税制改革构建了有效防范化解金融风险的制度基础

第二次世界大战结束后,发生了多次全球性金

融危机,影响较大的有1997年至1998年的亚洲金融危机、20世纪90年代的日本泡沫经济崩溃、2007年至2011年的美国次贷危机及全球金融危机等,这些金融危机对全球经济特别发达经济体的经济造成了较大的破坏性冲击。而反观中国,既没有发生原发的系统性金融危机,也成功抵御了全球金融危机对我国经济的冲击。追根溯源,是分税制改革为我国建立有效的金融风险防范机制提供了制度基础。

(一)金融危机的本质是资产估值危机

在市场经济条件下,政府资产负债表、央行资产负债表、商业银行资产负债表、企业资产负债表和居民资产负债表都是相互关联的。从我国央行资产负债表的结构来看,资产端有包括外汇、其他国外资产,对政府、其他存款性公司、其他金融性公司等部门的债权和其他资产,负债端有储备货币、政府存款、发行债券等。其中,央行资产负债表下的政府存款指的就是央行管理的中央国库存款,政府存款在央行负债端所占比重仅次于储备货币。进行缴税时企业和个人会将所需缴纳的税款存入商业银行专用账户,随后由商业银行通过纳税系统将这些资金划转至央行国库。这一过程在商业银行资产负债表中呈现为负债端(非金融机构及住户的负债)和资产端(储备资产)同时减少,在央行资产负债表中则会呈现为政府存款的增加、其他存款性公司存款的减少以及超额存款的减少,造成流动性偏紧。政府以财政支出将先前通过缴税等方式筹集的资金释放到市场中,对市场流动性进行补充。在财政支出的过程中,商业银行资产负债表中负债端(非金融机构及住户的负债)和资产端(储备资产)同时增加,央行资产负债表中其他存款

性公司存款(主要是超额存款)增加,同时,政府存款减少。因此,财政收支将居民资产负债表、企业资产负债表、商业银行资产负债表、央行资产负债表连接成一个系统,构建成一个完整的资产负债表体系。

在出现大的风险事件的时候,企业资产负债表、居民资产负债表和商业银行资产负债表先会受到冲击,甚至出现急剧收缩的情况,并引起一系列连锁反应,最终导致全社会的资产估值急剧缩水(市值蒸发),这就是金融危机的表现,发达国家产生的金融危机大抵如此。防范和化解金融风险,避免金融风险演化为金融危机,重点在于稳定资产估值。当企业、居民或商业银行受到风险事件冲击面临资产负债表收缩风险的时候,政府和央行能够及时出手,以政府(尤其是中央政府)和央行的资产负债表扩张来对冲企业、居民和商业银行的资产负债表收缩风险,就可以有效稳定资产估值,防范和化解金融风险。

(二)分税制改革推动完善资产负债表体系,是防范化解金融风险的基础

分税制改革通过财政体制的增收效应,有效扩大了中央政府资产负债表和地方政府资产负债表,通过“税收驱动货币”效应,显著扩大了央行资产负债表,使得我国的中央政府、地方政府和央行有能力应对风险事件,特别是当企业、居民或商业银行受到冲击时,有能力并能及时出手,稳定预期、稳定资产估值。中国的资产负债表犹如一个庞大的水利和防洪体系,政府(包括中央政府和地方政府)资产负债表和央行资产负债表这两个巨型水库能及时观测并有能力调节企业、居民和商业银行资产负

债表中的水量,避免出现干涸或决堤风险。

资产负债表中,金融部门将个人储蓄和贷款企业联系起来,中央银行将金融部门与政府部门联系起来,构成一个庞大的相互联系、相互影响的资产负债表整体。货币在这个整体中流动,央行和政府通过调节资产负债表规模以稳定货币价值,避免资产价值波动引发的金融风险在多部门间扩散。若金融出现风险、资产价格下跌,居民部门增加储蓄减少消费,银行等金融机构资产负债表中负债增加;此时即使贷款利率很低、贷款成本下降,企业部门也不愿意因此而扩大贷款规模,银行系统中增加的信贷资金无法借出而滞留在银行储备中。当越来越多的居民储蓄沉没在金融机构中,低迷的经济状态会进一步挤压资产价值,加剧企业偿债的紧迫感,导致企业部门投资意愿继续下降。投资意愿下降,国内需求不足,这对任何一个国家的经济来说都是一种危险的状态。分税制财政体制下,不同行政层级的政府都拥有一定的财政收入和支出权限。政府通过税收政策和财政支出对居民和企业的收入和支出产生影响,进而影响到居民部门和企业部门的资产负债情况;通过发行债券、调整准备金率等方式影响市场利率水平和货币供应量,改变货币市场的流动性状况,影响到银行部门的存款规模和信贷扩张能力。各级政府对资产负债表的调整通过财政政策、货币政策、税收支出政策以及宏观经济环境等途径,产生效应并传导到其他部门,进而通过需求和供给变化,最终影响到整个经济体系中的银行部门、居民部门和企业部门等的资产负债情况。

分税制改革使得中央和地方政府在财政政策

专题策划：分税制改革三十年

的制定和执行上更具灵活性,实施财政政策时需要依托于央行的货币政策支持,在政府部门资产负债表和央行资产负债表之间形成紧密的互动关系。当金融出现风险时,通过政府部门和央行资产负债表的直接调整,间接影响企业、居民等部门资产负债表,实现宏观调控目标。这一点在1997年至1998年的亚洲金融危机和2008年前后的美国次贷危机和全球金融危机期间均有所体现。亚洲金融危机后,我国政府部门开始实施扩张性财政政策,发行国债,向商业银行提供贷款,为中小企业贷款提供担保;中央银行下调存款准备金和存贷款基准利率,放宽金融机构对中小企业贷款核销条件。2008年全球金融危机后,中央政府承担投资1.8万亿,增发6000亿转贷给地方政府,带动地方政府和社会投资;中央银行连续降低存款准备金,降低基准利率,

扩大贷款规模,拓宽企业融资渠道。如图7所示,在应对金融风险的过程中政府部门对其资产负债表这一系列的调整呈现为政府部门资金盈余的曲线从接近零刻度线向下移动,表示政府部门通过扩大财政赤字的方式向金融机构注入流动性,为企业部门提供信贷担保;中央银行为刺激投资而采取的宽松货币政策,使金融机构信贷规模扩大,呈现为金融机构资金盈余的曲线从正转负,说明社会投资重新焕发活力。分税制下地方政府的财政自治性增强、地方政府与金融市场联系加强、财政政策灵活性提高以及地方政府与央行的互动关系密切,增强政府、央行、银行、企业、居民等部门资产负债表之间的联动,有效防止金融风险在经济不同部门间积聚扩散。

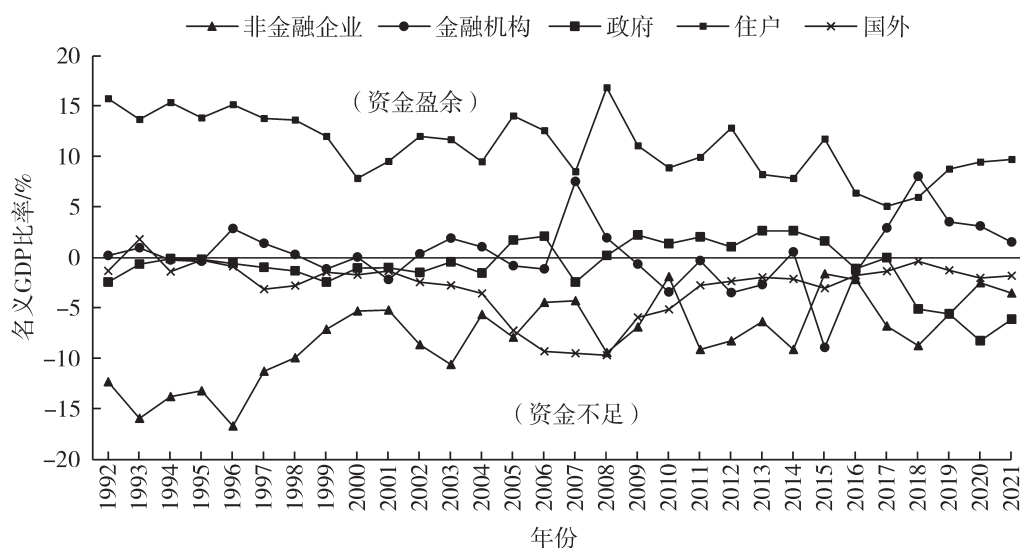


图7 1992年—2021年我国不同部门资金盈余变化情况

数据来源:根据CEIC数据库数据整理。

五、结论和相关建议

分税制改革基本实现了财政收支的规范化和

制度化,有效提高“两个比重”,建立中央财政收入稳定的增长机制。从财政与金融关系的视角重新审视分税制改革,能够对分税制改革的重大意义形

成更为深刻的认识。分税制改革奠定了中央政府在国家征税权中的决定性地位,为央行制度改革提供了前提条件;改变了中央与地方财政收入分配格局,激发了地方政府投融资制度创新的内生动力,推动中国特色的投融资制度创新;分税制改革推动构建了中国特色的资产负债表体系,在财政收支的过程中将居民资产负债表、企业资产负债表、商业银行资产负债表、央行资产负债表连接成一个系统,为我国建立有效的金融风险防范机制提供了制度基础。

(一) 财税体制改革要为我国建设金融强国夯基固本

2023年10月,中央金融工作会议召开,明确提出“金融是国民经济的血脉,是国家核心竞争力的重要组成部分,要加快建设金融强国”。建设金融强国,不能只就金融谈金融,而是必须高度重视财政在建设金融强国中的基础性作用。同时,在新一轮的财税制度和体制改革中,应将建设金融强国作为推进财税制度和体制改革的重要目标,为建设金融强国夯实基础。

财政是金融的基础,也是资本市场的基础。举例来说,美国10年期国债收益率曲线是全球投资者关注的参照物,它的变化会对全球投资者的投资决策和全球资本流动产生重大影响。这说明财政的国债收益率曲线是金融资本市场的锚定物,是非常重要的金融基础设施,为金融市场提供了无风险的流动性工具。财政政策通过税收驱动货币,影响货币供给与需求,对货币发行机制和数量产生影响;而金融政策通过利率和汇率等手段来调节货币供给、信贷投放等,通过国债收益率锚定金融市场。

财政金融协同合作,有助于实现国家资金的调剂和优化配置。比如,财政部门可以通过发行国债吸纳社会储蓄,金融部门则可以通过购买国债将资金引导到特定领域,从而实现资金的有效调配和使用。通过财政支持和监管力量的协同作用,共同应对金融系统可能存在的风险,确保金融市场的稳定和健康发展。从目前来看,我国的国债收益率曲线这一基础设施还有待完善,这是建设我国金融强国不可或缺的重要内容。

从财政体制改革的角度看,在维护中央财权的同时,让地方有相对稳定和可预期的财政收入,也是未来我国推进金融强国建设必不可少的重要内容,两者不可或缺。一方面,只有维护中央财权,才能更有效地以“税收驱动货币”,提升我国的金融和货币在全球金融市场中的地位;另一方面,金融强国需要各方主体的有效参与,包括地方政府。如果没有地方政府的参与,金融强国建设就是空谈,只有让地方有相对稳定和可预期的财政收入,才能让地方政府成为金融强国建设的重要参与主体。

(二) 适应新发展阶段推动新一轮财税体制改革,构建促进高质量发展的新投融资机制

在改革开放的大背景下,我国的经济发展和城镇化过程需要大量的资金来源。正是分税制改革推动了我国当时中国特色的投融资制度创新,为中国经济高速发展和城镇化加速推进奠定了基础。从这个角度来说,财税体制是中国过去经济发展和城镇化的推进器。

在新发展阶段,我国仍然需要经济社会高质量发展的推进器,而这个推进器就是新一轮的财税体制改革。过去我国的经济发展主要建立在城镇化

基础之上,从未来看,城镇化建设还有很大的空间。但未来的城镇化主要焦点不是“物”,而是“人”。高质量发展要更多围绕“人”的城镇化、“人”的现代化做文章。过去的“土地财政”和地方投融资制度,更多是为推动“物”的城镇化做出了贡献。现在,城镇化的焦点发生了变化,财税体制和投融资制度应如何围绕推动“人”的城镇化形成新的投融资机制,激发各个主体推进高质量发展的内生动力,是新一轮财税体制不可回避的问题。新一轮财税体制改革,应调整中央和地方之间的财政事权划分,减轻地方政府的支出责任和支出负担;进一步完善税制,健全地方税体系,增强地方财政自主财力,适应不同地区发展需求;建立防范化解地方债务风险长效机制,形成同高质量发展相适应的政府债务管理机制。

特别是,数字化、金融化和绿色低碳化也是新发展阶段经济社会发展的突出特征。数字化、金融化和绿色低碳化对过去工业化背景下的发展模式带来了近乎颠覆性的冲击,而过去在工业化基础上形成的一整套财政和税收制度都面临系统性重构的挑战(刘尚希,2021)。同时,在此过程中,经济社会发展面临巨大的不确定性,财税体制改革要不断地为经济社会发展注入确定性。具体措施包括:加强多层次资本市场建设,为企业提供多样化的融资方式,引导更多社会资本参与实体经济发展;加强科技创新投资,支持科技创新型企业发展,吸引更多风险投资和创业投资,培育新的经济增长点;推动环保产业和绿色能源领域的投融资,鼓励发展绿色债券、建立碳排放交易等机制,支持可持续发展;提升金融服务实体经济能力,加强金融机构服务实体经济的定向支持能力;建立健全的风险防控机

制,避免过度依赖债务融资,确保投融资活动符合可持续发展原则等。通过以上举措,可以构建一个更加多元化、市场化的投融资机制,为高质量发展提供更多的资金来源和服务手段。

(三)着眼于稳定资产估值,完善资产负债表体系,构建防范化解金融风险的长效机制

无论是财政体制还是金融体制的改革,不仅是对市场行为的适应性调整,更是对具有不确定性和复杂性的市场与政府关系和政府政策体系的优化调整(陈道富,2023)。因此在改革财政金融制度时,不能将其分立成两个系统而忽略其间紧密的联系。财政的作用、金融的作用、以及财政与金融的协同作用,就是要通过各种措施有效地修复地方政府、商业银行、企业、居民的资产负债表,以稳定资产估值,化解各类风险。

在不确定性风险不断演变叠加的当代社会,财政与金融协同应对风险要从制度主义转向行为主义,从界域思维转向行为分工。在虚拟理性的指引下,着眼于防范和化解未来可能出现的风险,并在实践中根据对风险的认识变化不断调整两者的分工合作关系(李成威和詹卉,2022)。具体来说,财政与金融的合作与分工要以资产估值稳定为目标,在防范化解经济和金融风险的过程中密切协同,发挥各自优势。一是要做到风险监测“一张网”,关注全局的风险,将局部或某个领域的风险置于全局风险的视角下进行观察,关注各局部与各领域的风险如何在资产负债表体系中进行演化和传递。二是要做到风险防范措施“一条线”,着眼于短期应急的政策措施要与着眼于长期的制度措施结合起来,通过政策与制度的联动来引导预期,维护资产估值稳定。

(下转第81页)

- 究[D].中共中央党校,2018.
- [6] 嵇明亮.国外学者共同富裕研究的总体状况、主要观点及重要启示[J].观察与思考,2022(12):64-73.
- [7] 周文,施炫伶.共同富裕的内涵特征与实践路径[J].政治经济学评论,2022(03):3-23.
- [8] 刘尚希.财政风险:一个分析框架[J].经济研究,2003(05):23-31.
- [9] 高培勇.“基础和支柱说”演化脉络与前行态势——兼论现代财税体制的理论渊源[J].财贸经济,2021(04):5-19.
- [10] 李实,朱梦冰.推进收入分配制度改革,促进共同富裕实现[J].管理世界,2022(01):52-77.
- [11] 李文彬.以数字财政助力高质量发展[N].中工网,2023-05-08.
- [12] 本刊编辑部.财政信息化、大数据挖掘与财政治理[J].地方财政研究,2017(12):1.
- [13] 李星龙.新时期财政信息化建设的若干思考[J].财金观察,2021(2),2022:121-124.
- [14] 国家税务总局税务干部学院(大连)课题组.基于共同富裕的第三次分配税收问题研究[J].税务研究,2023(01):106-108.
- [15] 李实,杨一心.面向共同富裕的基本公共服务均等化:行动逻辑与路径选择[J].中国工业经济,2022(02):27-41.
- [16] 刘尚希.大国财政[M].北京:人民出版社,2016.
- [17] 刘尚希,石英华,武靖州.公共风险视角下中央与地方财政事权划分研究[J].改革,2018(08):15-24.
- [18] 田祥宇,杜洋洋,刘书明.推动实现共同富裕的财税改革研究——基于收入分配视角[J].宏观经济研究.2022(11):26-38.
- [19] 李燕,王晓.国家治理视角下的现代预算制度构建[J].探索,2016(03):58-84.
- [20] 刘昆.建立现代财税体制[N].人民日报,2021(01):4-7.

【责任编辑 刘起翰】

(上接第 56 页)

参考文献:

- [1] 陈道富.关于加强财政和货币金融协调的建议[J].银行家,2023,(08):32-34.
- [2] 戴园晨,徐亚平.财政体制改革与中央地方财政关系变化[J].经济学家,1992(04):5-14+126.
- [3] 戴长征.国家权威碎裂化:成因、影响及对策分析[J].中国行政管理,2004(06):75-82.
- [4] 黄佩华,董彦彬,银温泉.财政改革和省级以下的财政[J].经济社会体制比较,1994(06):35-41.
- [5] 李成威,詹卉.新形势下财政与货币协同的理论思考[J].地方财政研究,2022,(5):4-12.
- [6] 李晶.地方政府融资平台的发展及其风险防范[J].中国集体经济,2022(15):91-93.
- [7] 梁雪飞.1994年分税制改革的影响[J].经济研究导刊,2022(24):104-106.
- [8] 楼继伟.1993年拉开序幕的税制和分税制改革[J].财政研究,2022(02):3-17.
- [9] 刘尚希.新经济数字化金融化趋势与财税体制改革——以构建确定性应对新趋势下的不确定性[J].地方财政研究,2021(4):4-7+39.
- [10] 王绍光.分权的底线[J].战略与管理,1995(02):37-56.
- [11] 杨志勇.分税制改革是怎么开始的?[J].地方财政研究,2013,(10):4-8+16.
- [12] 武建奇.论“块块经济”:产生·后果·治理[J].财经理论与实践,1991(02):1-6.
- [13] 熊伟.财政分税制的规范意旨与制度进阶[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2016,37(05):30-41+191.
- [14] L·兰德尔·雷.现代货币理论[M].张慧玉,王佳楠,马爽,译.北京:中信出版社,2017.

【责任编辑 寇明凤】